

**Latin American Studies Association
XX Congress
Guadalajara, Mexico
April 17-19, 1997**

**ESTADO E TRANSNACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL: O CASO DA INDÚSTRIA
AUTOMOBILÍSTICA**

**Tullo Vigevani
João Paulo Cândia Veiga¹**

Cedec, São Paulo (Brasil)
Airosa Galvão, 64
05002-070
candia.veiga@u-netsys.com.br
cedec@eu.ansp.br

¹Tullo Vigevani é professor da UNESP e pesquisador do Cedec e João Paulo Cândia Veiga é professor da UNIP e pesquisador do Cedec.

O objetivo deste texto é o de discutir a indústria automobilística brasileira no que diz respeito às suas relações com o processo de integração regional, o Mercosul. Os pontos em destaque são: 1) a política brasileira relativa ao setor automotivo apoiou-se, durante 30 anos (1956-86), na demanda interna, suplementada por incentivos às exportações; 2) as relações com a Argentina, que melhoraram em 1979 (Acordo Tripartite Itaipu-Corpus), em 1985 (Declaração de Iguazu) e de modo mais contínuo a partir de 1986 (Programa de Integração e Cooperação Econômica), constituem o eixo condutor à integração comercial e produtiva no mercado regional; 3) os instrumentos que levaram à cooperação no setor automotivo resultaram, de um lado, da iniciativa dos Estados e, de outro, das operações das montadoras com presença no Brasil e Argentina, visando a complementaridade industrial, caracterizada pelo comércio intra-firma de peças e veículos montados; 4) o forte crescimento do intercâmbio comercial surge a partir de 1990, no quadro do Protocolo 21 (abril de 1988), consubstanciado na assinatura do Anexo IV e do Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14); 5) a constituição do regime automotriz argentino, em 1991, e do brasileiro, em 1995, sugere que a partir do intercâmbio existente foi criada uma situação cooperativa que coloca as condições para uma efetiva integração produtiva, habilitando a indústria automobilística regional à sua inserção no circuito produtivo globalizado.

1. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

As razões que conduziram à implantação da indústria automobilística no Brasil no âmbito do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, a partir de 1956, devem ser entendidas à luz da política econômica anterior. A política de estímulo ao crescimento industrial manifestou-se, inicialmente, a partir da II Guerra Mundial e continuou durante os anos 50. O licenciamento das importações e, a partir de outubro de 1953, a Instrução nº 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) visaram à promoção do desenvolvimento industrial com base na política de substituição

de importações. Segundo Malan *et alii*, esta política resultou —entre 1952 e 1956— na diminuição das importações industriais em 42%, enquanto a produção industrial crescera 40% em um prazo de 5 anos.

Ressalta-se que, naqueles anos, a participação relativa das importações na oferta industrial passou de 16% a 7%, aproximadamente. A possibilidade de implantação da indústria automobilística a partir de 1956 foi resultado, dessa forma, de uma política desenvolvimentista anterior (BNDE, Petrobrás etc.), combinada com as orientações liberais expressas na Instrução nº 113 da SUMOC de 1955, “que veio a ser a peça-chave para a consolidação do processo de internacionalização do capital industrial no Brasil pelas facilidades que concedia às empresas estrangeiras” (MALAN, 1980: 403).

A política do governo Kubitschek consistiu na limitação crescente das importações diretas, obrigando as empresas a produzirem no mercado doméstico. No caso do setor automotivo, o governo exigiu inicialmente um índice de nacionalização mínimo de 40% em veículos comerciais leves e de 50% para automóveis de passeio, índices que deveriam ser elevados a quase 100% em poucos anos (SCHMÜCKER, 1975).

Até o início dos anos 70 a produção de veículos foi destinada, principalmente, ao atendimento do mercado interno. Entre 1959 e 1974 a produção anual aumentou quase dez vezes, atingindo 905 mil veículos, momento em que o Brasil deteve mais de 50% da produção latino-americana e 65% da sul-americana. Dessa forma, segundo a avaliação das montadoras naquele período, o mercado brasileiro era o de maior potencial, absorvendo a maior parte da produção local e exigindo novos investimentos, como ocorreu com a vinda da Fiat. O crescimento persistiu até 1980, quando o total de veículos produzidos alcançou 1.165 mil unidades. A partir daí inicia-se o ciclo descendente, só revertido em 1993, em um novo contexto que combinava abertura econômica, consertação social e estabilização monetária.

Ainda em meados dos anos 70, tanto as montadoras quanto o governo começaram a se preocupar com o fenômeno da internacionalização da indústria

automobilística (GUIMARÃES, 1982). No início dos anos setenta foi criado o programa Befiex (Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação), combinando isenções de tarifas e de impostos (IPI e ICM), com o objetivo de garantir a exportação de parte da produção. Esta política produziu resultados no que diz respeito aos investimentos e permitiu que as exportações evoluíssem de níveis irrisórios no início dos anos 70 a quase US\$450 milhões em veículos acabados e US\$720 milhões em peças em 1979.

O Befiex ganhou maior significado a partir de 1974 com a crise do balanço de pagamentos e a necessidade de promoção das exportações. Essa preocupação articula-se à uma nova perspectiva voltada não apenas para a retomada do crescimento doméstico em vendas e níveis de produção mas também para as vantagens da integração regional com a Argentina. Embora essa perspectiva se viabilizasse apenas anos mais tarde, Agnelli, em 1975, já afirmava: “Os países em desenvolvimento são os mais seriamente afetados [pela crise econômica], já que o tamanho limitado de seus mercados domésticos não permite economia de escala, controlar custos de produção e provoca repercussões negativas na sua concorrência internacional. Uma solução para este problema vital é o alargamento das fronteiras econômicas em nível continental para proporcionar maior ‘espaço de ação’ para a atividade produtiva (...) A escolha de ação a um nível continental implica a necessidade de uma mudança radical nas estratégias adotadas pelas multinacionais na América Latina” (AGNELLI, 1975).

Em 1979, a participação das exportações na produção total de veículos não alcançava 10%. Segundo Holanda Filho, há uma estreita conexão entre a crise do setor durante os anos 80 e a política de estímulo à exportação. A recessão econômica brasileira de 1981-84 trouxe sérias conseqüências para a indústria automobilística, obrigando as empresas a buscarem novos mercados de exportação. O programa Befiex propiciou maior presença de peças e veículos produzidos no Brasil no mercado internacional (BAUMANN, 1988). Naquele período inicial apenas a Scania utilizou-se dos incentivos argentinos e brasileiros para tentar uma política de integração produtiva.

Em seguida, a partir de 1986, a Fiat e a Autolatina² iniciaram o intercâmbio de produtos acabados, principalmente de partes e componentes (RUÉ e LAVERGNE, 1991)³. No entanto, ainda não estava delineada uma estratégia de integração mais profunda, que envolvesse uma dinâmica de complementaridade industrial e produtiva.

Em 1980, a produção brasileira de veículos é de 1.165 mil unidades, e o total exportado é de 157 mil unidades, um índice superior aos de toda a década de 70. Ainda segundo Hollanda Filho, há uma relação entre a retração do mercado interno e o aumento das exportações nos anos 80 (Tabela 1).

Tabela 1

Tabela 1 - ÍNDICE DE QUANTIDADE TOTAL DA PRODUÇÃO, DA EXPORTAÇÃO, E DA PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NAS VENDAS TOTAIS DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA - (1980-94).(1980 = 100)

ANO	PRODUÇÃO	EXPORTAÇÃO	PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES
1980	100	100	13.3
1981	67	135	26.9
1982	74	110	20.6
1983	77	107	19.3
1984	74	125	23.0
1985	83	132	22.0
1986	91	117	17.8
1987	79	220	38.7
1988	92	204	30.5
1989	87	162	24.9
1990	79	119	20.8
1991	82	123	20.2
1992	92	218	31.6
1993	119	210	23.6
1994	136	241	-
Média 1981-91	80	141	-

Fonte: HOLLANDA FILHO, 1996, p. 87-88, a partir de dados da Anfavea.

²Venture criada entre a Ford e a Volkswagen em 1987.

³A Argentina desde 1979 reconhecia as peças de origem brasileira como sendo nacionais para efeito do cálculo do índice de nacionalização (Roldán, 1996; Catalano e Novick, 1995).

A Tabela 1 indica claramente que os anos de queda da produção e, sobretudo, das vendas internas corresponderam ao aumento do peso relativo das exportações, situação verificada em 1981 e 1987. A partir de 1988 surgiram sinais de retomada da produção, e os volumes exportados decrescem relativamente até 1991. A quantidade produzida em 1980 só voltará a ser alcançada em 1992.

Quanto à distribuição por país e por regiões de destino das exportações tampouco podem ser estabelecidas tendências. A Europa e a América Latina alternaram-se como principais mercados, em razão do comércio inter-industrial e intra-firma. As vendas da Fiat à matriz italiana explicam boa parte da importância do mercado europeu. Os Estados Unidos ganham certa importância entre 1987 e 1989, em consequência das exportações da Volkswagen. No caso da América Latina e do Sul, as exportações das montadoras instaladas no Brasil permanecem medíocres, sem preponderância de áreas geográficas e/ou países, ao menos até 1990.

1.1. A Primeira Fase da Integração Brasil-Argentina

Sabe-se que a decisão de estreitar as relações entre a Argentina e o Brasil tem origem política antes que econômica. A análise do processo de integração industrial da indústria automobilística confirma essa hipótese (BARBOSA, 1991; VIGEVANI E VEIGA, 1991; ALMEIDA, 1993; VIGEVANI e RICUPERO, 1995). De fato, de uma perspectiva teórica, a formação dos blocos econômicos é a manifestação concreta da intervenção do Estado. O debate acerca da regionalização diz respeito à cooperação interestatal, especialmente àquela voltada à integração econômica. A liberalização nos fluxos de comércio e investimentos é resultado direto da intervenção do Estado. Portanto, o processo de regionalização refere-se à competência e ao desempenho do Estado no que diz respeito a sua influência sobre o processo, os padrões e procedimentos, nos quais avança a integração, os objetivos, o escopo de questões em

consideração, a profundidade e extensão dos acordos, bem como a dinâmica da institucionalização/centralização que influencia a intervenção do Estado (Hurrell, 1995; 43).

Embora a América Latina tenha sido palco de outras iniciativas de integração regional (ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio, e ALADI - Associação Latino-Americana de Integração), pode-se considerar que as origens da aproximação entre Argentina e Brasil se situam na negociação, em outubro de 1979, acerca do acordo tripartite relativo à utilização, para fins hidroelétricos, das águas do Rio Paraná. Depois disso, os presidentes Figueiredo e Videla assinaram (maio de 1980) um acordo pelo qual estabeleciam-se onze áreas de cooperação (CAUBET, 1991). Mesmo assim, até 1985 não surgiram sinais alentadores de um intercâmbio efetivo. Tanto Alfonsín quanto Tancredo Neves - este em sua campanha eleitoral em 1984 - falavam de cooperação entre Brasil e Argentina. No entanto, atitudes receosas manifestavam-se nos ministérios e na sociedade.

Uma demonstração da importância das atitudes políticas ocorre quando, em novembro de 1985, os presidentes Sarney e Alfonsín assinaram a Ata de Iguazu, uma iniciativa que refletiu, na ocasião, uma análise das respectivas chancelarias de que haviam-se esgotado as diretrizes da política internacional anterior, e que a globalização colocava novas necessidades para a reinserção desses países no cenário internacional.

Em julho de 1986 outro passo importante foi dado com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE) cujo objetivo, alcançar uma nova fase de desenvolvimento, apontava claramente a necessidade de um mercado interno de maiores dimensões. Além da busca de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, a estratégia realista adotada pelos dois governos visou estimular

principalmente a integração setorial de forma a criar-se uma dinâmica própria no processo de complementaridade comercial e produtiva.

Os resultados, em termos de intercâmbio comercial, fizeram-se sentir rapidamente. Mesmo tendo em conta que o comércio bilateral havia sido maior no início dos anos 80, a partir da segunda metade da década cresce de forma constante, alcançando em 1990 US\$2 bilhões e chegando a US\$7,6 em 1994.

O êxito do processo de integração deve-se, como sugere a teoria da integração regional, à capacidade de formulação de pautas concretas, à concentração das decisões em poucos atores e à possibilidade de negociar benefícios cruzados (HAGGARD, 1996). No acordo do PICE, os dois governos assinaram 12 protocolos; em seguida, até agosto de 1989, foram acertados outros 12 protocolos. Ainda nesse período, fortaleceu-se a estratégia de integração setorial que, segundo os governos, na medida em que tivesse continuidade, alavancaria o conjunto do processo.

Até 1992, passos importantes foram dados apenas em três setores: siderúrgico, petroquímico e automotivo. Em outros setores, a evolução do intercâmbio e da integração produtiva deu-se à luz de decisões mais gerais, particularmente aquelas tomadas na reunião de Las Leñas, em junho de 1992, quando os governos passaram a absorver boa parte das negociações setoriais, retirando importância à ação dos atores privados.

O Protocolo nº 21 referente à Indústria Automobilística, é assinado por Dante Caputo e Roberto de Abreu Sodré, em Brasília, em 7 de abril de 1988. É este protocolo que constitui o arcabouço jurídico sob o qual se desenvolve, a partir daí, a integração do setor, ainda que ela venha a ser de fato implementada a partir de 1990, quando novas e decisivas medidas foram tomadas. O protocolo é, ao mesmo tempo, uma iniciativa governamental e o resultado de interesses de parte das montadoras.

A Volkswagen e a Ford, desde 1986 (logo após o PICE), associaram-se em uma *joint venture* destinada à implementação de uma estratégia de complementação produtiva entre as duas subsidiárias (Roldán, 1996:14). A Fiat, presente nos dois países, também dá início a uma estratégia visando o mesmo objetivo e a filial da Scania na Argentina tem um acordo para o fornecimento de autopeças para a empresa do grupo no Brasil desde o início dos anos 80.

O Protocolo 21, mesmo que tenha produzido resultados apenas a partir de 1991, foi um marco importante porque reconhecia a importância estratégica do setor para os dois países e, ao mesmo tempo, constituiu-se em uma solução exitosa para dois mercados em crise ao longo dos anos 80. O objetivo proposto foi, sobretudo, o da integração de medidas de modernização da indústria ao longo da cadeia produtiva, dentro de uma lógica de aumento de economia de escala.

Ainda que o mercado de terceiros países fosse considerado importante, naquele momento a questão era aumentar a produção visando o mercado nacional/regional. A atração de investimentos diretos, mesmo sendo um tema de fundo das negociações, não aparece explicitamente. O acompanhamento da execução da política setorial seria realizado por um Grupo de Trabalho Intergovernamental Permanente, integrado, do lado brasileiro, por representantes do Conselho de Desenvolvimento Industrial, da Comissão de Política Alfandegária e da Cacex. O Protocolo nº 21 é acompanhado de três Anexos que estabelecem os procedimentos concretos de como o intercâmbio deve operar.

Para compreender as dificuldades que surgirão nos anos noventa no setor como consequência do desequilíbrio comercial entre Argentina e Brasil — de 1990 a 1993 favorável ao Brasil e em 1994 e 1995 favorável à Argentina —, é preciso examinar as diretrizes estabelecidas nos Anexos para o comércio bilateral. O Anexo I determina que

anualmente o Grupo de Trabalho Intergovernamental proporá aos governos as cotas de veículos montados sujeitos ao intercâmbio com tarifa zero.

Em abril de 1988 foram estabelecidas cotas de 5 mil unidades para 1989 e 10 mil para 1990. O índice de nacionalização previsto foi de 85%, consideradas nacionais as partes, peças e componentes dos dois países. Para 1988 e 1989 é fixado o valor máximo de intercâmbio de partes, peças e componentes em US\$150 milhões. É importante registrar que o limite estabelecido para o desequilíbrio comercial possível é de 15% do valor do intercâmbio efetivamente realizado no período. Em caso de sua superação, ficou estabelecido o critério de medidas corretivas, através da expansão das exportações do país deficitário.

Pouco depois da assinatura do Protocolo nº 21, em novembro de 1988, é assinado entre os dois países o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a criação de um espaço econômico comum no prazo de 10 anos, com a gradual eliminação de tarifas e a conseqüente liberalização do comércio. Pode-se identificar neste Tratado o verdadeiro esboço do Mercosul. Nele estabelecem-se as diretrizes de uma integração regional, desenhando-se o formato dos órgãos que, a partir de 1991, comporão o Mercosul. As negociações foram acompanhadas diretamente pelo Uruguai. Porém, para assegurar eficácia às decisões, os governos argentino e brasileiro conduziram o processo de modo bilateral, considerando ser este o formato que viabilizaria conseqüências práticas. Mesmo assim, no Tratado de novembro de 1988, em seu Artigo 10, ficaram previamente estabelecidas as condições de associação de outros países integrantes a ALADI, a partir de 5 anos de carência. O Tratado de Assunção que constitui o Mercosul modificará esta decisão.

Essa notável modificação das diretrizes da integração regional se processa em conseqüência das mudanças internas na Argentina e no Brasil, resultado da eleição dos Presidentes Menem e Collor. Os dois novos governos se apresentam como decididamente liberais em termos econômicos, particularmente de comércio

internacional (VIGEVANI e RICUPERO, 1995). Para eles, a integração regional deve ter continuidade, até mesmo ser acelerada, não necessariamente em uma perspectiva desenvolvimentista, mas como instrumento de abertura liberal e de estabilização econômica interna.

A Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, assinada pelos dois presidentes, evidencia essa nova orientação. Depois do PICE de 1986, do Tratado de 1988, a Ata de 1990 acelera os prazos, estabelecidos em 10 anos em 1988, para a criação do espaço econômico comum, decidindo que esse mercado regional (entre Brasil e Argentina) deve se estabelecer em 31 de dezembro de 1994. Esta data será mantida pelo Tratado de Assunção, com algumas exceções. O critério utilizado é o do rebaixamento tarifário generalizado, linear e automático, e a eliminação de barreiras não tarifárias.

No que diz respeito às montadoras, a Ata de Buenos Aires passava a indicar que teriam um período muito mais curto para efetuar a reestruturação produtiva, condição necessária para a indústria competir em um novo ambiente de abertura econômica. De uma perspectiva gradualista, flexível e com base no equilíbrio, passava-se a uma situação de “rebaixamento tarifário sistemático, linear e generalizado”, indicando às montadoras que a nova etapa da integração regional poderia significar prejuízos se outras empresas se instalassem na Argentina (ROLDÁN, 1996). O mesmo raciocínio é válido para as filiais brasileiras que inúmeras vezes chamaram a atenção para a pressa com que o governo efetuava o rebaixamento tarifário, ao longo do período de transição.

Apesar do Protocolo nº 21, o intercâmbio do setor automotivo não se modificou substancialmente no período de 1987-90. No entanto, acentuaram-se as pressões por uma regulamentação que promovesse o equilíbrio das trocas comerciais. Na mesma ocasião da assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990, os ministros Cavallo e Rezek assinaram o Anexo IV ao Protocolo nº 21 que estabelece: “(...) até 31 de dezembro de 1994 só terão acesso aos benefícios previstos no Protocolo nº 21 as partes, peças e

componentes destinados à produção e/ou reposição de veículos automotores, que integrem Programas de Complementação industrial entre empresas terminais ou de autopartes” (ANEXO IV, 1990).

É importante sublinhar o estímulo à integração intra-empresa, tornando-se a variável mais importante no intercâmbio do setor. As empresas são chamadas a apresentar programas para poderem usufruir das vantagens do Acordo, que passam a ser operativos a partir de 1º de janeiro de 1991. Sempre com a finalidade de garantir equilíbrio e simetria, são fixados novos limites para o intercâmbio: US\$ 300 milhões para 1991 e 10 mil veículos e US\$ 500 milhões para 1992. A partir de 1993, não haveria mais limite.

Com o objetivo de dar formato legal-institucional ao Mercado Comum entre os dois países, dando seqüência ao estabelecido pela Ata de Buenos Aires, os governos assinaram, em dezembro de 1990, o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), no quadro da ALADI, que criou o formato jurídico das relações entre Argentina e Brasil durante o período transitório, até dezembro de 1994. A indústria automobilística passou a ter seu intercâmbio especificamente regido pelo ACE-14. O Acordo estabelecia, diferentemente de outros da ALALC e da ALADI, as bases para a harmonização de políticas setoriais e macroeconômicas, com evidentes reflexos para a execução de políticas industriais. O Tratado de Assunção, de abril de 1991, reconheceu a vigência dos acordos bilaterais até dezembro de 1994, inclusive das salvaguardas estabelecidas.

O Anexo VIII do ACE-14 contemplava a indústria automobilística, detalhando as deliberações do Anexo IV do Protocolo nº 21, de julho de 1990. Manteve-se a cota de 10 mil veículos exportados para cada país em 1991, porém com nova formulação no valor máximo do intercâmbio global, estabelecido em US\$ 600 milhões. Posteriormente foram fixadas as cotas de 18 mil veículos para 1992, 25,7 mil para 1993 e 38 mil para 1994.

Segundo Roldán, o ACE-14 teria sido uma reação, por parte das montadoras, no sentido de minorar os riscos de uma abertura abrupta, desarticuladora de suas estratégias de reconversão e reestruturação produtiva. O receio das montadoras era de que: 1) “as concessões mútuas entre Argentina e Brasil pudessem ser extendidas a terceiros países através da aplicação da cláusula da ‘Nação Mais Favorecida’”; 2) “os acordos entre os dois países no período de transição pudessem ser obstruídos pelo GATT”. Contornou-se a situação fazendo avançar as negociações em direção a um mercado comum a partir dos marcos e limites legais estabelecidos pela Aladi já que esta última era reconhecida pelo GATT (ROLDÁN, 1996). Segundo Eguivar e Boiero (APUD ROLDÁN), a partir desse arranjo mais de 100 empresas do setor teriam se encontrado em Montevideu (setembro de 1990) para negociar o universo tarifário, as preferências, as cotas e as exceções” que resultaram na constituição do ACE-14, assinado dois meses depois, em dezembro de 1990.

2. ABERTURA ECONÔMICA, ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA E CONSERTAÇÃO SOCIAL

Além da dinâmica da integração produzida pela cooperação interestatal, a definição de uma agenda para a integração do setor automotivo no Mercosul foi motivada também por uma percepção doméstica cuja preocupação central foi buscar soluções para a crise vivida pelo setor no Brasil e na Argentina. Essa preocupação consubstanciou-se nos dois países em processos quase concomitantes de consertação social que esboçaram as principais medidas destinadas à modernização do setor e a retomado do crescimento do mercado.

No caso da Argentina, os acordos e iniciativas no âmbito interestatal, fundamentais para as decisões estratégicas das montadoras, não conseguiram reverter o quadro de crise e estagnação do setor. Por conta das exigências de estabilização econômica a partir de 1991 e da forte pressão das montadoras por maior flexibilidade, constituiu-se um regime automotivo com um claro objetivo: acelerar o processo de reestruturação produtiva das montadoras, atrair novos investimentos e equilibrar o balanço de comércio.

A indústria automobilística na Argentina chegou ao final dos anos 80 com níveis de produção inferiores à média de produção de toda a década. Além disso, caíram os níveis de emprego e produtividade. No caso das empresas de autopeças houve uma redução no número de empresas de pouco mais de 1 mil no início dos anos 80, para cerca de 600 empresas em 1990 (Catalano & Novick, 1995). Importante lembrar que a Argentina já havia passado por um processo de abertura econômica entre 1976-1981, que havia impactado negativamente o setor de autopeças e provocado a saída do país de várias montadoras.

Devido à importância econômica do setor, à sua participação no PIB argentino, os efeitos multiplicadores sobre a cadeia produtiva, o impacto sobre o emprego e, principalmente, a influência sobre o balanço de comércio, a indústria automobilística é reveladora do grau de articulação entre a modernização produtiva e a abertura econômica e das tentativas de buscar o equilíbrio nas contas externas no momento em que a estabilização dificultava as exportações em razão da sobrevalorização cambial.

2.1. O Regime Automotivo Argentino

Essa configuração particular levou a um regime automotivo negociado entre Estado, empresas montadoras, empresas de autopeças, e trabalhadores, cujas principais características foram (Veiga & Gonçalves Jr., 1995; Catalano & Novick, 1995; Roldán, 1996): (1) a modernização das plataformas e modelos com alto grau de liberdade às montadoras na execução do *global sourcing*, que passaram a operar com aumento de 40% no conteúdo importado médio dos veículos por cilindrada (para automóveis) e de 42% (para comerciais leves); (2) as montadoras instaladas no país passaram a contar com um regime de importação a partir de um programa de intercâmbio comercial compensado (para cada US\$ exportado, a empresa pode importar o mesmo valor); e (3) a concessão de uma tarifa de importação de 2% para veículos e partes no caso das montadoras instaladas que mantivessem equilíbrio no balanço de comércio.

Da mesma forma, as medidas destinadas a equilibrar o balanço de comércio foram aprovadas por amplo consenso em uma negociação entre montadoras, autopeças, distribuidores e sindicatos metalúrgicos: as montadoras passaram a dispor de maior flexibilidade para importar peças, partes e componentes desde que mantivessem equilíbrio na relação exportações-importações. O regime automotivo argentino entrou em vigor em 1992 e tem prazo de validade até 1999 ⁴. A sua constituição em um momento de instabilidade econômica e política no Brasil foi muito importante por várias razões:

(1) as empresas passaram a dispor de maior flexibilidade para complementarem seu mix de produção de acordo com a escala produtiva desenvolvida a partir de uma estratégia de especialização/complementação comercial e produtiva global/regional, articulada à manutenção de um sistema de comércio compensado, no sentido de garantir a estabilização econômica;

(2) catalisou o investimento de montadoras e de empresas de autopeças interessadas no mercado regional, em razão das condições de estabilidade oferecidas pela economia argentina;

(3) o regime automotivo ganhou legitimidade na medida em que foi negociado nos moldes da Câmara Setorial no Brasil, embora nunca tenha aferido a relevância política que chegou a ter o processo de negociação brasileiro;

(4) aprofundou a reestruturação do segmento de autopeças, que já passava por uma crise sem precedentes, intensificando o processo de internacionalização com as fusões

⁴ Com o intuito de aumentar as vendas, o governo rebaixa os impostos do "Fondo Nacional de Atopistas" e "Impuestos Internos", os distribuidores diminuem suas margens, os fornecedores de autopeças diminuíram seus preços e os trabalhadores deram sua contribuição no âmbito das negociações salariais. As montadoras comprometeram-se a não elevar os preços nem dispensar funcionários. Em 1993, no âmbito de novas medidas destinadas a desregulamentação e desgravação de impostos, o governo federal e as províncias acordam nova redução fiscal sobre a atividade produtiva que beneficiou diretamente Córdoba e Buenos Aires, ambas sedes da indústria terminal e de autopeças (Catalano & Novick, 1995).

e aquisições entre grupos locais e empresas estrangeiras (Catalano & Novick, 1995; Roldán, 1996); e

(5) o regime automotivo argentino, da mesma forma que a constituição das Câmara Setorial no Brasil, é fruto de uma necessidade doméstica de retomada do crescimento do setor, percepção compartilhada pelos diversos atores que participaram da negociação⁵.

No caso Argentino, deve-se ter em conta que a abertura e a flexibilidade concedidas às montadoras já vinha ocorrendo desde o final dos anos 70. Naquele momento, foram eliminadas várias restrições à importação de automóveis e também foi permitida uma elevação substantiva no percentual de autopeças importadas para efeito do cálculo do índice de nacionalização⁶. A partir daí, passaram a ser consideradas “nacionais” as autopeças oriundas de países com os quais a Argentina mantinha acordos bilaterais de complementação econômica (ALADI), como era o caso do Brasil. No entanto, a queda na demanda, os altos níveis de inflação, e a desorientação por parte do Estado não produziram um novo ciclo de crescimento nesse período. Ao contrário, montadoras como a GM, Chrysler, Citroën e Peugeot deixaram o país (Roldán, 1996: 13-14).

Percebe-se que o processo de consertação social que levou à criação do regime automotivo serviu, de certa forma, aos interesses de todos os participantes. Os trabalhadores conseguiram postergar as demissões, as empresas conquistaram maior autonomia na execução de sua política de compras, acelerando a reestruturação do setor, e o Estado obteve um forte indutor do investimento direto, atraindo novas montadoras. Não houve, dessa forma, uma quebra do compromisso de negociação tripartite porque essa dinâmica não feriu a meta de estabilização monetária.

⁵ Isso significa que embora exista um sentido comum às iniciativas domésticas e aquelas oriundas dos acordos interestatais, ver-se-á que essas duas dimensões da modernização do setor no Brasil e Argentina entram em choque com a estabilização da economia brasileira.

⁶ “Havia sido estabelecido um regime de intercâmbio compensado desde 1979”, que vigorou até 1990 onde as montadoras podiam estabelecer programas de trocas, manter exceções nas tarifas de importação e ampliar os conteúdos importados. Este programa constitui o antecedente do processo de integração do setor no Mercosul (Novick & Catalano, 1995; 67).

Contudo, no momento de renovação do acordo em 1994, já haviam sinais de crise que postergaram a assinatura do acordo por vários meses. O primeiro sinal teve lugar com a tentativa da Associação dos Distribuidores (ACARA) de recuperar suas margens de rentabilidade, cedida na negociação anterior. As montadoras e as empresas de autopeças, por sua vez, procuraram incluir no acordo o congelamento dos salários “durante o ano de 1993 e no primeiro trimestre de 1994”, medida logo rechaçada pelos sindicatos que apostavam na continuidade do processo de consertação tripartite como “o único caminho para incrementar a produção respeitando os direitos dos trabalhadores” (Novick, 1995; 100).

Enquanto isso, as montadoras firmaram acordos parciais por conta das futuras negociações salariais em razão da demora na assinatura do acordo. Além disso, os sindicatos, por sua vez, organizaram manifestações públicas em apoio à renovação do acordo, à discussão de um novo acordo coletivo de trabalho e repudiaram o projeto do governo de reforma. O Smata acionou até a Federação Internacional dos Metalúrgicos (FITIM) para pressionar o governo a renovar o acordo trabalhista (Novick, 1995; 100).

Frente à situação de impasse, renovou-se, por um prazo de cinco anos, o *“Acuerdo para la Consolidación, el Empleo, la Productividad y el Crecimiento del Sector Automotriz”* cujas mudanças mais importantes foram: (1) os empresários voltaram atrás e concederam aumentos salariais; (2) retomou-se a “prática da discussão global de salários com as montadoras”, (3) os aumentos salariais posteriores passaram a ser negociados “em função das metas de produtividade, eficiência e qualidade”; (4) reiterou-se o princípio de negociação de “boa fé” e do “clima de paz social”, considerados necessários à plena viabilização do acordo (Novick, 1990; 99-100).

Nota-se, portanto, que apesar dos claros sinais de deterioração na negociação tripartite, o acordo foi renovado com sucesso e garantiu-se a sua continuidade ainda que os ganhos para os trabalhadores tenham sido muito restritos, quando não representaram apenas uma proteção contra maiores perdas.

2.2. O Regime Automotivo Brasileiro

No Brasil, a definição de regras e procedimentos para a constituição de um regime automotivo teve origem em amplo processo de consertação social, no âmbito da Câmara Setorial da indústria automobilística, que teve início em 1992. No entanto, a experiência brasileira guarda diferenças importantes em relação à Argentina. A constituição da Câmara Setorial ocorreu em um contexto de relativo desvirtuamento da política de estabilização econômica, à época em que o ministério da Fazenda esteve sob a direção de Marcílio Marques Moreira. Depois do fracasso do Plano Collor, o vácuo sentido na condução da política econômica abriu espaço à busca de soluções negociadas para a crise do setor automotivo.

Ao mesmo tempo, a constituição da Câmara Setorial do setor aconteceu muito antes das medidas contidas no Plano Real para dar início ao plano de estabilização econômica. Isso significou que as exigências da estabilização da economia brasileira se sobrepuseram aos acordos negociados no âmbito da Câmara, contribuindo para o seu enfraquecimento gradativo a partir de 1994. Mesmo assim, o regime automotivo brasileiro pode ser considerado uma continuidade dos acordos setoriais, uma vez que a Câmara Setorial esboçou as principais diretrizes para a modernização do setor, sobretudo no que diz respeito : (1) à elevação dos padrões de qualidade e produtividade; (2) ao incremento das exportações e geração de superávits comerciais. Contudo, o regime automotivo em vigor diverge sensivelmente dos acordos setoriais em razão de seu caráter mais liberal e menos “desenvolvimentista”, ou seja, a liberdade conferida às montadoras não garante *per si*, o fortalecimento do mercado interno com a elevação dos volumes de produção. Além disso, a transição negociada para um regime comercial aberto, presente nos acordos da Câmara Setorial, articulava-se claramente à modernização das relações de trabalho “no contexto de crescimento e de maior participação do salário na renda nacional” e de valorização dos trabalhadores ligados ao setor (Leite, da Silva, Bresciani, Conceição, 1995). Com o

regime automotivo adotado em 1995, esse compromisso se perdeu, havendo uma ruptura com a evolução do processo de negociação consensuada e tripartite.

O primeiro momento de fragilização das Câmaras Setoriais ocorreu com a assinatura, pelo presidente Itamar Franco, ainda no final de 1993, do decreto do “carro popular”. A evolução das negociações envolvendo as propostas para a tributação incidente sobre os veículos básicos de baixa cilindrada foi abandonada “em função dos acordos realizados entre cada montadora e o próprio Presidente da República” (Leite, da Silva, Bresciani, Conceição, 1995).

No início do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de janeiro de 1994, a retomada das reuniões da Câmara Setorial ocorreu em meio à elevação das tarifas de importação de veículos para 32%, medida adotada de forma unilateral pelo governo com o objetivo de reduzir os volumes de importação. Causava espécie a reviravolta na posição do governo já que poucos meses antes as tarifas de importação de veículos tinham sido rebaixadas com o objetivo de evitar um aumento abusivo de preços que pudesse comprometer o plano de estabilização. Algumas semanas depois, o governo federal, pressionado pelos estados, eliminou a isenção de impostos concedida aos “carros populares”, outra medida unilateral que contribuiu para o esvaziamento da Câmara Setorial.

2.3. Os Acordos de Ouro Preto: a Importância dos Interesses Domésticos

No momento de execução/consolidação dos programas de estabilização monetária, os governos brasileiro e argentino haviam negociado, no quadro dos acordos de Ouro Preto concluídos em dezembro de 1994 para a criação da União Aduaneira, o reconhecimento mútuo das regras do setor automotivo em vigência em cada país. Um grupo *ad hoc* foi encarregado de considerar a adequação de um regime automotivo definitivo adequado à União Aduaneira, com base nos acordos bilaterais Brasil-Argentina, Argentina-Uruguai e Brasil-Uruguai. Esse procedimento foi um marco

decisivo para os desdobramentos que conduziram à formulação de um regime automotivo no Brasil em meados de 1995.

Embora os acordos para o setor automobilístico estimulassem a liberalização progressiva do comércio intraregional, confirmando a vontade de harmonização das regras até o ano 2001, eles evidenciaram a força da política industrial existente na Argentina, realçando as indefinições e a desorientação reinantes no Brasil.

A Anfavea queria a definição de um regime comum no Mercosul, exatamente com o objetivo de equiparação às regras existentes na Argentina. O governo brasileiro preocupava-se com a redução dos impostos de importação para segurar a elevação nos preços internos e não manifestava interesse de negociar um regime semelhante ao argentino para o Brasil. Para o governo argentino, não havia interesse em negociar um regime comum já que as vantagens oferecidas naquele país vinham surtindo o efeito desejado em termos de atração de investimentos diretos. No caso do Uruguai, o regime automotivo do Mercosul trazia riscos porque poderia significar perdas ao tratamento diferenciado, concedido aos veículos montados naquele país na forma de CKD.

Os acordos trouxeram dois pontos importantes que ilustram o caráter defensivo manifestado por todos os atores envolvidos: (1) a Argentina considerava as peças de origem brasileira como nacionais - o que já acontecia, para efeito do cálculo do índice de nacionalização, desde que esse volume fosse compensado com exportações de empresas argentinas a qualquer destino; (2) não havia qualquer preferência para a compra de peças brasileiras por parte das montadoras instaladas naquele país; (3) para cada dólar importado em peças pela Argentina, poderia ser exportado para o Brasil US\$ 1,2, um grande incentivo à produção argentina de componentes e um elemento possível de desequilíbrio comercial entre os dois países, caso as importações de autopeças brasileiras não fossem compensadas, já que estas são computadas nos 40% de conteúdo local, segundo o regime automotivo argentino; (4) em troca, os componentes, peças e partes de origem brasileira, para o mercado de reposição na Argentina, poderiam ser importados livremente sem necessidade de compensação com

exportações; e (5) no caso do comércio de veículos acabados, a regra passava a ser o livre-mercado⁷ (Gonçalves Jr. & Veiga, 1995; Gonçalve Jr., Veiga & Vigevani, 1996; Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, “Globalização e Setor Automotivo”, 1996).

Da ótica das montadoras, Ouro Preto significou a institucionalização do marco regulatório já existente no plano bilateral, reconhecendo o processo de integração já alcançado, através, principalmente, do aumento dos fluxos de comércio intra-firma. Ao mesmo tempo, O Brasil reconheceu o regime automotivo argentino, o que conferiu às filiais das montadoras no Brasil um forte instrumento de pressão para que o país também adotasse regras semelhantes sob pena dos investimentos serem transferidos ao país vizinho⁸. Facilitava-se os fluxos de comércio e estimulou-se a especialização e complementaridade produtivas como um instrumento articulado às operações das montadoras e voltado ao aprofundamento de suas estratégias de exportação/importação e escalas de produção em um contexto regional (Roldán, 1996). No entanto, os acordos de Ouro Preto não avançaram mais por causa da instabilidade macroeconômica no Brasil e por conta do grande afluxo de investimentos diretos para a região que seriam anunciados a partir de 1994.

Com o mercado em expansão resultado dos acordos firmados na Câmara Setorial brasileira e a recuperação do mercado argentino, a existência de uma política setorial serviu como um atrativo adicional ao ingresso de novos investimentos naquele país. A partir de 1993 as montadoras já instaladas, *new comers* como a Chrysler, Toyota, GM e a FIAT, e empresas de autopeças, anunciaram investimentos no país. A situação de estabilidade econômica na Argentina aliada a um vigoroso regime de incentivos acabou sensibilizando o governo brasileiro a adotar medidas semelhantes,

⁷ O Sindipeças se posicionou contrário aos acordos de Ouro Preto para o setor automotivo em razão do estímulo às empresas de autopeças brasileiras a transferirem suas plantas para aquele país ou lá abrir filiais. As exigências do índice de nacionalização do regime automotivo argentino associado à obrigação do regime de compensação comercial reduziria o mercado potencial de autopeças daquele país, enquanto o mercado brasileiro estaria livre ao ingresso de autopeças de origem argentina (sindicato dos Metalúrgicos do ABC, “Globalização e Setor Automotivo - A Visão dos Trabalhadores, 1996).

⁸ Muitas montadoras ameaçaram transferir investimentos anteriormente previstos para o Brasil ao mercado argentino. Algumas *newcomers* claramente escolheram a Argentina em razão da assimetrias com o Brasil (Toyota e Chrysler).

atendendo assim as reivindicações das montadoras e do segmento de autopeças, o que só ocorreu em junho de 1995 com a edição de uma Medida Provisória.

Ao mesmo tempo, a constituição de um regime automotivo no Brasil não foi apenas uma resposta a maior capacidade argentina de captar investimentos diretos. No primeiro trimestre de 1995 as importações de automóveis eram as principais responsáveis pelo déficit no balanço de comércio, em sua grande maioria oriundas de terceiros mercados. Esse fenômeno foi estimulado pelo próprio governo que rebaixou a tarifa de importação para 20% em outubro de 1994. Inverter o déficit no balanço de comércio ganhou ainda mais importância após o desencadeamento da crise mexicana em dezembro de 1994, que resultou em fuga de capitais de quase todos os países latino-americanos. O governo novamente elevou a tarifa de importação de veículos, primeiro a 32% (fevereiro de 1995), em seguida para 70% (abril de 1995) e depois adotou cotas de importação, política posteriormente rejeitada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), o que obrigou o governo a alterar a Medida Provisória que instituiu o regime automotivo brasileiro. Até isso acontecer, porém, a Argentina, prejudicada pelas cotas, deu início a uma séria crise diplomática com o Brasil que se estendeu por todo o ano de 1995.

3. GLOBALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO: AS OPERAÇÕES DAS MONTADORAS NO MERCOSUL

A integração da indústria automobilística no Mercosul é, em parte, resultado das iniciativas dos Estados membros, e responde à lógica econômica desenhada pelos formuladores da política de aproximação do Brasil com a Argentina: aumento dos fluxos de comércio, especialização e complementaridade produtivas, altos índices de comércio intra-firma, atração de novos investimentos diretos e inserção da região no circuito mais amplo de exportação e importação de partes, peças, componentes e veículos finais.

Ao mesmo tempo, essa dinâmica foi conduzida pelas montadoras, especialmente de automóveis, responsáveis pelo aumento dos fluxos de comércio e pelas estratégias de integração produtiva. No caso da indústria no Brasil e na Argentina, percebe-se claramente a constituição de circuitos integrados de fluxos comerciais, estratégias de marketing e vendas e de articulação entre a gestão administrativa entre as plantas existentes nos dois países. Contudo, ainda não está claro qual papel terá a região como *global player* na integração comercial e produtiva em relação a outras regiões/países emergentes e às próprias matrizes.

No que diz respeito aos fluxos de comércio, nota-se que as montadoras foram responsáveis por boa parte do comércio de autopeças, partes e componentes, superando inclusive o comércio de veículos finais, o que reforça o comércio intra-firma e confirma a estratégia de especialização/complementaridade entre Brasil e Argentina. De forma geral, o intercâmbio comercial entre os dois países e as negociações para a definição de um regime automotriz comum combinam-se às estratégias corporativas no sentido de que articulam a capacidade de produção regional com vistas à ampliação da escala de determinados modelos, através de um processo de especialização produtiva, complementado pela maior flexibilidade na política de compras de peças e componentes por parte das montadoras.

Nesse tópico, discute-se a regionalização da indústria automobilística no Mercosul a partir de uma descrição das operações e estratégias das montadoras, enfatizando a relação entre Investimento Externo Direto (IED) e o Comércio Intra-Firma, duas variáveis que caracterizam o fenômeno da globalização em um sentido estrito.

3.1. O Investimento Externo Direto e o Comércio Intra-Firma

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) compreende a globalização como um fenômeno que diz respeito ao aprofundamento das operações das grandes empresas, em escala internacional, em outros países, com

o objetivo de produzirem e venderem bens e serviços em um número maior de mercados. Nesse sentido, a variável que alavanca as operações das empresas transnacionais é o investimento direto e seus efeitos sobre o emprego, a produtividade, a pesquisa e desenvolvimento, a tecnologia e o comércio internacional⁹.

No entanto, não parece claro de que forma as estatísticas sobre investimento direto traduzem-se em variáveis quantitativas confiáveis. Isso se deve a diferentes metodologias adaptadas por diferentes países e de falhas nas contas externas, tais como: (1) ingressos de capitais não contabilizam investimentos financiados através do mercado de capitais do país anfitrião; (2) muitos países não reconhecem 10% de participação acionária como o mínimo para o investimento ser considerado direto em oposição a um investimento em carteira (portfólio); (3) muitas empresas de capital estrangeiro (ou majoritariamente estrangeiro) são incluídas na categoria de empresas nacionais por falhas na legislação acionária e de composição patrimonial; e (4) depois que o investimento direto ingressa no país, é comum o valor da operação não ser atualizado aos preços de mercado (Financial Times, abril de 1995).

Essas dificuldades podem certamente indicar quanto a escala da globalização pode estar sendo subestimada e quão distante da realidade estão certas metodologias de aferição de dados estatísticos. De qualquer forma, é importante ter em conta que os dados relativos a investimentos externos diretos são imprecisos e necessitam de outras variáveis para a ponderação de seu impacto.

3.2. O Investimento Direto das Montadoras no Mercosul

Em que pesem as dificuldades em medir o fenômeno da globalização, ao se examinar a variável “Investimento Externo Direto”, no contexto da regionalização do Cone Sul, é importante ter em conta de que forma o comércio intra-bloco, especialmente aquele intra-firma, se articula às operações das montadoras de

⁹ Há, evidentemente, outras variáveis para se medir as operações de empresas transnacionais como é o caso do desenvolvimento de novos produtos, volume de ativos no exterior, investimento conjunto em pesquisa, métodos cooperativos de promoção de inovações, alianças estratégicas, número de fusões e aquisições, etc.

veículos. Esse procedimento mostra que no caso da indústria automobilística: (1) a integração regional aumentou os fluxos de comércio intra-firma em volumes superiores ao crescimento dos fluxos de comércio; (2) há relação direta entre o comércio intra-firma e a nova onda de investimentos externos para a região; e (3) a maior liberdade conferida às empresas influenciou decisivamente o marco regulatório sobre o comércio de partes, peças, componentes e veículos finais no comércio intra e extra bloco, segundo Machado & Markwald (1995).

No caso da indústria automobilística, há maior precisão acerca dos investimentos diretos porque boa parte está concentrada em poucas montadoras e empresas de autopeças. No caso do Mercosul (Brasil e Argentina) e de outros “mercados emergentes”, há uma nova onda de investimentos externos diretos, anunciados e executados por parte das grandes empresas montadoras de veículos, que está associada a tendências de mercado e da indústria automobilística mundial, que indicam um deslocamento na(s) produção/venda de veículos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento devido (Gonçalves Jr. & Veiga, 1995; Gonçalves Jr., Vigevani & Veiga, 1996): (1) ao pequeno aumento da demanda nos países desenvolvidos, destinada basicamente à renovação da frota existente; (2) à valorização do iene e do marco alemão frente ao dólar, o que obriga as montadoras japonesas e européias a aumentarem os investimentos na área do dólar (da qual o Mercosul faz parte); (3) aos incentivos ao IED nos mercados emergentes conferidos pelos Estados nacionais; (4) à busca de proteção frente as áreas de conflito comercial latente como é o caso do eixo Estados Unidos-Japão; (5) às possibilidades de combinar estratégias de rebaixamento de custos e de elevação da rentabilidade que apenas os países em desenvolvimento parecem oferecer; (6) à constituição de blocos econômicos regionais, seja através da constituição de uma área de livre comércio (Nafta), seja com a criação de uma União Aduaneira (Mercosul), que oferecem vantagens às empresas a partir de uma definição acerca de regras de origem, entre outros mecanismos de proteção intra-bloco.

No Mercosul, entre os fatores que contribuem para a atração do IED estão aqueles agrupados ao lado da demanda, como a expansão do mercado interno, a relação do número de habitantes/veículo, o crédito ao consumidor, etc. Os aspectos relativos à oferta também vêm ganhando importância relativa: custos relativos à infraestrutura (portos, estradas, etc.), regimes tributário e trabalhista (impostos e encargos) e uma base sólida de fornecedores. Esses fatores pesam fundamentalmente para a decisão sobre a localização das novas plantas¹⁰.

Segundo o montante de IED oficialmente anunciado apenas pelas montadoras de veículos no Brasil, Argentina e Uruguai, cerca de US\$19 bilhões deverão ser investidos na região até o início do próximo milênio. Esses investimentos projetam uma capacidade de produção entre 2,5 e 3,0 milhões de veículos no Mercosul para um mercado entre 3,0 e 3,5 milhões de unidades comercializadas. Os investimentos anunciados para a segunda metade dos anos 90 representam mais da metade dos investimentos diretos realizados pelas montadoras entre 1980 e 1994 (Globalização e Setor Automotivo - A Visão dos Trabalhadores, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1996). Segundo uma aproximação com outros “mercados emergentes”, não há dúvida de que o Mercosul e a China são os dois maiores mercados de destino dos investimentos diretos das montadoras.

Entre as principais mudanças introduzidas por esse novo ciclo de modernização da indústria automobilística na região, pode-se afirmar que: (1) a América do Sul entra definitivamente na disputa competitiva entre as montadoras norte-americanas, européias e japonesas com o início da produção de automóveis anunciado pela Honda (Sumaré, SP) e Toyota (Indaiatuba, SP); (2) o montante de investimentos, bem como a escala de produção projetada indicam um percentual elevado de exportações intra e extra-bloco; e (3) o Brasil torna-se centro de excelência na inovação de sistemas de gestão e organização da produção como acontece com a produção de caminhões e

¹⁰ Segundo executivo da Volkswagen, os fatores que decidiram pela escolha da cidade de Resende (RJ) para a localização da fábrica de caminhões da marca foram a logística, a proximidade com o porto de Sepetiba e com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) para o fornecimento de chapas de aço.

ônibus em Resende (RJ), produzidos a partir do sistema de “Consórcio Modular”, e no lançamento de modelos mundiais com o modelo Palio (Fiat).

3.3. O Comércio Intra-Firma

Uma designação corrente para o Comércio Intra-firma refere-se a quantidade do fluxo de comércio entre países e regiões através “da troca de produtos diferenciados de uma mesma indústria, constituindo uma evidência do grau de aproveitamento de economias de escala atingidos pelos parceiros comerciais”. O comércio intra-firma difere daquele estabelecido inter-indústrias já que neste último caso “as trocas ocorrem entre diferentes segmentos industriais” (Bosco Machado & Markwald, 1995: 8).

Pesquisas realizadas na Europa confirmam a estreita relação entre o comércio intra-firma e a criação de áreas de livre-comércio (Balassa, 1966). Em que pesem as diferenças metodológicas, as conclusões para as diferentes experiências empíricas é constante: (1) a criação dos acordos regionais alavanca o comércio intra-firma; (2) em muitos casos, dependendo do tipo de indústria, o comércio intra-firma aumenta em proporção maior do que o comércio intra-bloco; (3) onde o comércio intra-firma cresce em proporções maiores aos fluxos de comércio intrabloco significa que os recursos relativos aos custos de realocação dos fatores no curto prazo são tendencialmente menores¹¹. Nesse caso, o comércio intra-firma não requer movimento de fatores intra-industriais, ou seja, as empresas estão posicionadas a usufruírem das vantagens da queda de barreiras sem a necessidade de promoverem mudanças significativas na alocação dos fatores de produção (Menon & Dixon, 1996: 2).

Um trabalho recente desenvolvido no Brasil constata o peso do comércio intra-firma de peças, partes, componentes e veículos entre Brasil e Argentina no período recente (Trindade Prates, 1995). Trata-se de um levantamento minucioso das

¹¹Na avaliação qualitativa dos fluxos de comércio intrabloco, o conceito de comércio intra-firma ganha grande importância, segundo Machado & Markwald (1995), pelas seguintes razões: (1) expectativa de elevação dos fluxos em razão dos ganhos de escala, exatamente como acontece com a indústria automobilística no Mercosul; (2) indica que “os custos sociais do ajustamento” seriam minorados pelos efeitos da especialização dentro de uma mesma indústria; (3) confere estabilidade aos fluxos de comércio, tornando-os menos sujeitos às assimetrias macroeconômicas entre os países da região.

importações e exportações da indústria automobilística para a primeira fase da integração comercial e produtiva entre filiais de uma mesma empresa montadora no Brasil e Argentina (1990-1993). Algumas conclusões importantes do estudo (ver Apêndice 1, Tabelas de 1 a 10): (1) apenas a Fiat e a Autolatina (*venture* entre a Ford e a Volkswagen) responderam por 64,5% das exportações brasileiras totais do setor para a Argentina, principalmente autopeças e automóveis; (2) a Fiat lidera os volumes de importação do setor da Argentina, principalmente de autopeças (transmissões e motores); (3) transmissões, motores e outros acessórios respondem por 50% das importações brasileiras totais do setor da Argentina; (4) o aumento das importações argentinas executadas pelo Brasil desloca as importações anteriormente trazidas da Europa (Mercedes-Benz e Autolatina); (5) só no caso da Fiat o crescimento das importações de componentes da Argentina é concomitante ao aumento das importações da Europa.

3.4. As Operações das Montadoras no Mercosul

O processo de integração regional tem permitido às empresas buscarem a otimização de suas operações, associando as características de cada mercado às estratégias regionais/globais das montadoras. Percebe-se, em primeiro lugar, um processo de especialização/racionalização/complementaridade produtiva entre o Brasil e a Argentina que combina a necessidade de manutenção do equilíbrio comercial com as diferentes exigências do mercado nos dois países:

(1) as montadoras transferem a produção de modelos de menor escala para a Argentina e mantém no Brasil a produção dos modelos compactos que corresponde a cerca de 56% da demanda do mercado de automóveis mantém Volkswagen (Logus e Pointer), GM (Kadett), Ford (Escort e Verona) e Fiat (Prêmio) transferiram a produção desses modelos para a Argentina e concentraram a produção no Brasil do Gol, Corsa, Fiesta e Uno/Palio, respectivamente (Quadros 3 a 6);

(2) o processo de especialização produtiva implica a distribuição de diferentes plataformas entre os dois países que geram a produção de vários modelos, ou os dois países sediam a mesma plataforma para a produção de modelos complementares; a Ford produz o Escort na Argentina e os modelos Fiesta e Ka (em 1997) no Brasil, a Fiat produz versões do Palio no Brasil e vai produzir o Palio Sedã na Argentina (Quadro 7);

(3) a Argentina deve concentrar a produção de modelos médios e utilitários modernos (*pick-ups*, *mid-sizes* e *vans*), em larga medida direcionados ao mercado consumidor brasileiro¹²;

(4) vem ocorrendo a integração das operações das filiais brasileiras também nas áreas de administração, marketing e compras¹³ (Quadro 2);

(5) no segmento de caminhões observa-se uma divisão de trabalho importante. A General Motors centraliza a produção de caminhões leves, componentes (habitáculos, portas e cabinds) na Argentina (Córdoba) e produz caminhões médios e pesados no Brasil; a planta da Mercedes-Benz transfere a produção de motores e caminhões para o Brasil e passa a produzir apenas o utilitário Sprinter na Argentina; a Volkswagen vai produzir caminhões, ônibus, pick-ups e furgões em Resende (RJ) para o mercado brasileiro e exportação para Mercosul/América Latina e Europa e descontinua a linha de montagem de caminhões na fábrica de Pacheco (Grande Buenos Aires), para dar lugar à produção do Gol, Polo e de um utilitário (Transporter);

(6) para todas as montadoras de automóveis a previsão é de elevação dos fluxos de peças, partes e componentes entre o Brasil e a Argentina¹⁴.

¹² Esse processo já vem ocorrendo com a GM (D-20 e C-20), Ford (Ranger) e com os utilitários da Chrysler (Cherokee) e da Toyota (Hilux) que passam a ser montados naquele país em 1997.

¹³ A General Motors e a Fiat brasileira são responsáveis pela construção das respectivas novas fábricas na Argentina, inclusive com a presença de executivos brasileiros nas diretorias das empresas. A Scania centralizou sua operação em toda América Latina integrando as plantas de São Bernardo do Campo (Brasil), Tucuman (Argentina) e San Luis de Potosi (México) onde espera produzir 15 mil unidades anuais em 1997 (12 mil no Brasil).

¹⁴ A Volkswagen amplia a fábrica em Córdoba para a produção de eixos, caixas de câmbio, conjunto de freios e peças para chassi que são exportados para o Brasil; a Fiat exporta caixas de câmbio e motores de sua planta argentina para o Brasil e a Ford e a GM ampliam a produção de motores e sistemas elétricos com destino o mercado argentino.

As vantagens da integração produtiva no Mercosul vêm contribuindo decisivamente para um novo tipo de articulação entre as filiais nos dois países, aumentando a importância do mercado regional frente a outros mercados emergentes. Há, portanto, sinais evidentes de que a integração entre Brasil e Argentina significa estímulo a articulação dinâmica das filiais no Mercosul às estratégias globais das matrizes. Os sinais indicam que o Brasil/Mercosul devem ingressar na cadeia global de produção/exportação de peças, partes, componentes e veículos finais. No entanto, as condições para a evolução desse processo lança dúvidas sobre o perfil do setor nos dois países em relação: (1) ao papel futuro da indústria automobilística argentina à medida que o Mercosul incorpora novos países na constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana. (Chile, Bolívia, Venezuela, Colômbia, etc.); (2) ao aprofundamento da própria integração produtiva entre as filiais no Brasil e Argentina, o que pode resultar na desativação de linhas de produção; (3) a compatibilidade entre o marco regulatório regional e as exigências multilaterais relativas a incentivos comerciais relacionados a investimentos.

A capacidade de produção projetada no momento em que as novas fábricas no Mercosul estiverem operando chegarão perto dos 3 milhões de veículos/ano. Sem dúvida, as escalas produtivas extrapolam o Mercosul e dirigem-se a outros mercados como os países da América Latina, Europa, China e até os Estados Unidos. Nesse processo, a indústria automobilística argentina é uma incógnita. Com grande parte de sua produção de veículos baseada em modelos antigos, índices de produtividade baixos e um mercado ainda estagnado, a Argentina depende basicamente do mercado brasileiro para absorver suas exportações. Além disso, vem retardando a abertura de seu mercado, postergando a negociação do protocolo automotivo com o Chile e dificultando o ingresso de veículos uruguaios no país. O receio é o de que o Chile seja sede de uma operação de montagem simplificada de veículos, e a partir disso exportá-los a todo o Mercosul.

Em relação aos custos distributivos da integração, é importante notar para onde as mudanças apontam. Em primeiro lugar, há o caso da Mercedes-Benz que reestruturou completamente suas operações na Argentina, encerrando a produção local de caminhões em González Catán, província de Buenos Aires. Cerca de 1.350 funcionários correram sério risco de demissão até que a montadora iniciasse um intenso processo de reciclagem e formação profissional para sua alocação em outros setores da empresa. Nesse caso, a integração com o Brasil não poderia significar duas plantas produzindo os mesmos produtos a apenas 3 mil quilômetros de distância uma da outra. A integração produtiva significou assim a concentração em poucos modelos, maior escala e a preços e qualidade internacionais. Outro aspecto importante da reestruturação da Mercedes-Benz é que o veículo utilitário Sprinter, produzido na Argentina, adotará um motor produzido por terceiros (a primeira vez que isso ocorre na história da Mercedes-Benz), na fábrica da Maxion no Rio Grande do Sul (Brasil). No Brasil, a empresa descontinuou a produção de carrocerias para ônibus e as operações de fundição, bem como reduziu o segmento de caminhões. Isso significou um corte de 1.282 trabalhadores na fábrica de São Bernardo (onde são produzidos caminhões), outros 1.700 na fábrica de Campinas, onde eram produzidas carrocerias (500 demitidos em 1995 e 1.200 em 1996).

No caso da Ford, que havia encerrado a produção de motores em 1991, também inicia novas demissões em 1995 - depois negociadas com o sindicato, e termina com as atividades de fundição de ferro e alumínio depois que a produção do modelo Escort foi transferido para a Argentina. Embora negociadas com o sindicato, isso resultou em 550 demissões.

A GM e a Volkswagen, sem realizar demissões em número significativo, vêm adequando suas operações nos dois mercados de forma a enxugar custos. No caso da GM, os caminhões leves e as pick-ups serão produzidos em Córdoba, mas os caminhões médios serão fabricados no Brasil com componentes exportados da Argentina. A cabina do caminhão médio virá de Córdoba, para pintura e montagem na planta de São José dos Campos (Brasil). Além disso, as montadoras com presença em

apenas um dos mercados (Volvo) sofrerão perda de competitividade, sem falar que não poderão usufruir do comércio compensado, presente nos regimes automotivos no Brasil e Argentina.

BIBLIOGRAFIA

AGNELLI, Umberto. "A política dos investimentos italianos no Brasil: peculiaridades, oportunidades e perspectivas. In: Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). *Seminário de Salzburgo. Afirmação Nacional, Cooperação e Interdependência*. São Paulo: Anfavea, 1975.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ANEXO IV al Protocolo nº 21: Industria Automotriz, 1990.

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva; a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BAUMANN, R. BEFIEX. "Custos e efetividade como instrumento de política industrial". In: *Anais do XVI Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: Anpec, vol II. 1988, pp.307-334.

BOSCO MACHADO, J. & MARKWALD, Ricardo. *MERCOSUL: padrão de comércio e estratégia de integração*, novembro de 1995, MERCOSUL, FÓRUM DO FUTURO, Faap.

CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu. Energia, Diplomacia e Direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1991.

GUIMARÃES, E. A. *Acumulação e crescimento da firma*. Zahar: Rio de Janeiro, 1982.

HAGGARD, Stephan. *The political economy of regionalism in the Western Hemisphere*. University of California, 1996 (Research Paper, 96-01).

HOLLANDA FILHO, Sérgio Buarque de. *Os desafios da indústria automobilística*. São Paulo: IPE/USP, 1996.

MALAN, Pedro Sampaio, BONELLI, Regis, ABREU, Marcelo de Paiva e PEREIRA, José Eduardo de Carvalho. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

RUÉ, Pablo Alá e LAVERGNE, Nestor Pablo. *Integración Argentina Brasil*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, CISEA, 1991.

ROLDÁN, Martha, *Continuities and Discontinuities in the Regulation and Hierarchization of the World Automotive Industry - Reflections on the Argentinian Experience [1960s-1990s]*, FLACSO/CONICET, abril de 1996.

SCHMÜCKER, Toni. “O desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil”. In: Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). *Seminário de Salzburgo. Afirmação Nacional, Cooperação e Interdependência*. São Paulo: Anfavea, 1975.

VIGEVANI, Tullo e RICUPERO, Bernardo. “Comércio internacional e coalizões sociais no Mercosul: perspectivas para o Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, nº 1, 1995.

VIGEVANI, Tullo e VEIGA, João Paulo. “Mercosul e os interesses políticos e sociais”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 5, nº 3, 1991.